

**Expte. N° 177/2020**  
**Resolución N.º 72/2021**

**CONSEJO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA  
Y BUEN GOBIERNO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA**

**COMISIÓN EJECUTIVA**

Presidente: D. Ricardo García Macho

Vocales:

D<sup>a</sup>. Emilia Bolinches Ribera

D. Lorenzo Cotino Hueso

D. Carlos Flores Juberías

D<sup>a</sup> Sofía García Solís

En Valencia, a 9 de abril de 2021

Reclamante: D. [REDACTED].

Sujeto contra el que se formula la reclamación: Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias.

VISTA la reclamación número **177/2020**, interpuesta por Don [REDACTED] formulada contra la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias, y siendo ponente la Vocal Señora Doña Emilia Bolinches Ribera, se adopta la siguiente

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES**

**Primero.** - Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, Don [REDACTED] presentó el día 4 de junio de 2020 ante la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública una solicitud de acceso a información pública, registrada con número de registro GVRTE/2020/817957, en la que se pedía la siguiente documentación:

*“Todas las instrucciones, circulares y demás disposiciones administrativas de análoga naturaleza vigentes:*

*I. que regulen el uso de la fuerza por los miembros de la Unidad de la Policía Nacional adscrita a la Comunidad Valenciana, tanto de servicio como fuera de servicio (incluido el porte de armas fuera de servicio) y tanto en la Comunidad Valenciana como en otras partes de España;*

*II. que regulen el control, por los miembros de la Unidad de la Policía Nacional adscrita a la Comunidad Valenciana, de las manifestaciones y protestas masivas que tengan lugar en la Comunidad Valenciana y su disolución (incluido, pero no solo, el empleo de la fuerza en todas las fases); y*

*III. que regulen la reacción de los miembros de la Unidad de la Policía Nacional adscrita a la Comunidad Valenciana contra las nuevas formas de atentados terroristas señaladas ut supra que tienen lugar en la Comunidad Valenciana (incluido, pero no solo, el uso de la fuerza).”*

**Segundo.** - El 16 de septiembre de 2020, Don [REDACTED] presentó ante el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana una reclamación por vía electrónica, con número de registro GVRTE/2020/1364121, motivada en la falta de respuesta a su solicitud por parte de la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública.

**Tercero.-** En fecha 17 de septiembre de 2020 la Comisión Ejecutiva del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno remitió a la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública escrito por el que se le otorgaba, previamente a la resolución de la reclamación presentada por Don [REDACTED], trámite de audiencia por un plazo de quince días, para que pudiera facilitar la información y formular las alegaciones que considerase oportunas, escrito recibido por la destinataria el día 18 de septiembre, tal y como consta en el correspondiente acuse de recibo electrónico.

En respuesta a dicho escrito, la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública comunicó el 21 de septiembre de 2020 a este Consejo lo siguiente:

*“En contestación a su oficio de 17 de septiembre de 2020, relativo a la reclamación presentada el 16 de septiembre de 2020 por [REDACTED] por falta de respuesta a una Solicitud de información Pública (GVRTE/2020/817957), les informamos que con fecha 18 de septiembre de 2020 ha sido remitido a la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias, por ser el órgano competente para dar respuesta al mismo.”*

**Cuarto. -** En fecha 2 de octubre de 2020 se recibió en el Consejo de Transparencia escrito de alegaciones remitido por el director de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias, en el que se hacía constar lo siguiente:

*“En relación con el requerimiento efectuado sobre la solicitud de información presentada por D. [REDACTED], se informa lo siguiente:*

*La Unidad de Policía Nacional adscrita a la Comunitat Valenciana es una unidad policial que se encuentra dentro de la estructura orgánica del Cuerpo Nacional de Policía formada por miembros de Policía Nacional. Esta Unidad depende orgánicamente de la Dirección General de la Policía y funcionalmente de Generalitat Valenciana.*

*Dentro del organigrama de Generalitat Valenciana, la unidad depende funcionalmente de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias, que se encuentra encuadrada dentro de la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública y tiene ámbito competencial en toda la Comunitat Valenciana.*

*En materia de Régimen Administrativo (estatutario y disciplinario) se rige por la misma normativa que el resto de los miembros del Cuerpo de Policía Nacional.*

*La normativa que regula el tratamiento de detenidos viene regulada por Instrucciones dictadas por la Secretaria de Estado de Seguridad, que son de obligado cumplimiento para todos los miembros de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.*

*Dentro de la operativa policial de esta Unidad, y en su ámbito territorial de actuación, si se produce intervención en la que se debe practicar la detención de una persona o cualquier otra acción que requiera actuación procesal, los agentes de esta Unidad comparecen en dependencias de Policía Nacional o de Guardia Civil, dependiendo del Cuerpo que tiene asignada la competencia por demarcación territorial, siguiendo las instrucciones de dinámica procedimental que tiene ese Cuerpo.*

*Los tres sectores concretos en los que indica que va a centrar su tesis doctoral (control de manifestaciones y protestas masivas, el control de las fronteras, y la lucha contra las nuevas formas de terrorismo, son especialidades en las que esta Unidad no tiene competencias directas.*

*Esta misma información se ha remitido al reclamante D. [REDACTED].”*

**Quinto.-** En fecha 5 de octubre de 2020, la Comisión Ejecutiva del Consejo remitió al reclamante notificación por vía telemática, recibida por el destinatario el mismo día 5 de octubre, tal como consta en el correspondiente acuse de recibo electrónico, en la que se le informaba de las alegaciones efectuadas por la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias, solicitando comunicara al Consejo si su petición de acceso a la documentación había sido satisfecha o si, por el contrario, entendía que no había visto satisfechas sus pretensiones, debiendo en tal caso comunicarlo

al Consejo para continuar con la tramitación de la reclamación, concediendo a tal efecto un plazo de diez días, y señalando que, de no producirse comunicación por su parte en el plazo indicado, se entendería que había visto satisfecho su derecho de acceso.

En respuesta a dicha notificación, el reclamante remitió el 5 de octubre de 2020 por vía telemática escrito con número de registro GVRTE/2020/1462626, en el que manifestaba las siguientes alegaciones:

*“PRIMERA. - El día 2 de octubre de 2020 recibió un correo electrónico de la dirección seguridadpublica@gva.es en el que se daba respuesta sucinta a la solicitud de información pública presentada el 4 de junio de 2020.*

*SEGUNDA. - Que dicho correo electrónico carece de las formalidades más esenciales que la normativa administrativa vigente exige a los actos administrativos; particularmente a las resoluciones. Sin ánimo de exhaustividad, ese correo carece de una narración completa de los antecedentes de hecho; presenta una fundamentación jurídica ayuna de referencias concretas a las normas jurídicas o convenios administrativos en que se basa; carece del pie de recursos preceptivo; no identifica el órgano que lo expide; no está firmado de una manera fehaciente, etcétera. Tal es así, que, a su juicio, ni desde la posición más antiformalista asumible, puede considerarlo un verdadero acto administrativo, sino una suerte de comunicación informal carente de valor jurídico como acto finalizador del procedimiento administrativo. Es bastante significativo al respecto que la Administración actuante ni siquiera ha subido dicho documento a la carpeta propia de su destinatario en la sede electrónica de la misma.*

*En virtud de lo expuesto COMUNICA*

*I. Que considera que el procedimiento administrativo que inició mediante solicitud de 4 de junio de 2020 en nada se ha visto alterado por el documento recibido el 2 de octubre de 2020 ya que este no es más que una mera comunicación informal carente de eficacia jurídica.*

*II. Que no considera procedente efectuar comentario alguno sobre el contenido de la comunicación meritada por su nula eficacia jurídica.*

*III. Que solicita al Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno que continúe con la tramitación de la reclamación presentada (número GVRTE/2020/1364121).*

*IV. Que se mantiene en las alegaciones efectuadas en la meritada reclamación.”*

Efectuada la deliberación del asunto en la sesión de fecha 9 de abril de 2021 de esta Comisión Ejecutiva, y sin que haya podido cumplirse el plazo oportuno de resolución debido a las carencias estructurales de este órgano se adopta la presente resolución bajo los siguientes

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**Primero.** - Conforme al art. 24.1 en relación con el 42.1 de la Ley 2/2015 de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana (en adelante Ley 2/2015), el órgano competente para resolver las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información, es la Comisión Ejecutiva con carácter previo a su impugnación en la jurisdicción contencioso-administrativa.

**Segundo.** - Asimismo, la administración destinataria de la solicitud de acceso a la información pública objeto del presente recurso –la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias – se halla sujeta a las exigencias de la citada Ley, en virtud de lo dispuesto en su Artículo 2.1.b), que se refiere de forma expresa a “El sector público instrumental de la Generalitat”.

**Tercero.** - En cuanto al reclamante, se reconoce el derecho a acogerse a lo previsto en el artículo 24 de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la

Comunitat Valenciana, toda vez que el art. 11 de dicha Ley garantiza el derecho a la información pública de cualquier ciudadano o ciudadana, a título individual o en representación de cualquier organización legalmente constituida, sin que sea necesario motivar la solicitud ni invocar la ley.

**Cuarto.** - La información solicitada (*Todas las instrucciones, circulares y demás disposiciones administrativas de análoga naturaleza vigentes...*) constituye información pública, de acuerdo con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, según el cual se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de la Administración y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

**Quinto.** – Que, tal y como hace constar el reclamante en cuanto a la respuesta a su solicitud de acceso, la misma *“presenta una fundamentación jurídica ayuna de referencias concretas a las normas jurídicas o convenios administrativos en que se basa; carece del pie de recursos preceptivo; no identifica el órgano que lo expide; no está firmado de una manera fehaciente, etcétera. Tal es así, que, a su juicio, ni desde la posición más antiformalista asumible, puede considerarlo un verdadero acto administrativo, sino una suerte de comunicación informal carente de valor jurídico como acto finalizador del procedimiento administrativo”*, por lo que cabe recordar a la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias lo establecido en el artículo 20.2 de la ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en virtud del cual: *“serán motivadas las resoluciones que denieguen el acceso, las que concedan el acceso parcial o a través de una modalidad distinta a la solicitada...”* (en el mismo sentido se pronuncia el artículo 17.4 de la Ley 2/2015 valenciana).

Por su parte, el artículo 88 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en su apartado 3 regula el contenido de las resoluciones y establece que: *“Las resoluciones contendrán la decisión, que será motivada en los casos a que se refiere el artículo 35. Expresarán, además, los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno”*, debiendo tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 20.5 de la Ley 19/2013, *“las resoluciones dictadas en materia de acceso a la información pública son recurribles directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin perjuicio de la posibilidad de interposición de la reclamación potestativa prevista en el artículo 24”*.

Además, las resoluciones deben ser debidamente notificadas a los interesados en los términos previstos en los artículos 40 y siguientes de la Ley 39/2015.

**Sexto.** - Por lo que respecta a la información solicitada, y volviendo a las alegaciones formuladas por la Administración reclamada, de las mismas podemos extraer:

- . - Que la unidad de la policía nacional adscrita a la Comunitat Valenciana depende orgánicamente de la Dirección General de la Policía y funcionalmente de la Generalitat Valenciana.
- . - Que, como consecuencia de dicha dependencia, se rige por la misma normativa que el resto de los cuerpos de la policía nacional.
- . - Que las instrucciones y circulares son dictadas por la Secretaría de Estado de Seguridad y aplicables a todos los cuerpos y fuerzas de seguridad del estado, independientemente del lugar en el que lleven a cabo su actuación.
- . - Que corresponde a la persona titular de la Secretaría de Estado de Seguridad el ejercicio de las funciones a las que se refiere el artículo 62 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, y en particular, la dirección, coordinación y supervisión de los órganos directivos dependientes de la Secretaría de Estado, bajo la inmediata autoridad de la persona titular del Ministerio, para el ejercicio de las siguientes funciones:

- a) La promoción de las condiciones para el ejercicio de los derechos fundamentales, en los términos establecidos en la Constitución Española y en las leyes que los desarrollen, especialmente en relación con la libertad y seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio y de las comunicaciones y la libertad de residencia y circulación.
- b) El ejercicio del mando de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, la coordinación y la supervisión de los servicios y misiones que les corresponden.

**Séptimo.-** La Administración se ha limitado básicamente a decir que la unidad de la policía nacional adscrita a la Comunitat Valenciana no tiene competencias directas de actuación en cuanto a las circulares e instrucciones, relativas a control de manifestaciones y protestas masivas, el control de las fronteras, y la lucha contra las nuevas formas de terrorismo manifestado, que constituyen el objeto de la solicitud del reclamante. En el presente caso, ante la ausencia de competencias directas alegadas por la administración reclamada, y en aplicación del artículo 19.4 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, LTAIPBG) según el cual *“cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a este para que decida sobre el acceso”*, la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública, o concretamente la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias, debió dar traslado de dicha solicitud de información al sujeto que había elaborado la información objeto de la solicitud, que en este caso parece ser la Secretaría de Estado de Seguridad.

No obstante, conviene recordar que ante idénticas solicitudes de acceso se ha manifestado ya el Consejo Estatal de Transparencia y Buen Gobierno en sus resoluciones R-0356/2019 y R-0282/2020, cuyo argumento principal reproducimos a continuación: *“...consideramos que conocer todas las instrucciones y circulares sobre los protocolos de actuación de las FF.CC de Seguridad, más allá de las que actualmente ya son de conocimiento público, sí puede poner en peligro real, no meramente hipotético, la labor a realizar por las mismas como garantes de la seguridad ciudadana, viéndose perjudicado el desarrollo de las funciones que tienen encomendadas. A este respecto, destaca que el propio reclamante reconoce que los textos mencionados establecen protocolos completos de actuación a los agentes de la Autoridad (dando un contexto, orden y alternativas al uso de la fuerza) tanto de servicio como fuera de servicio; detallan las obligaciones de registro e información que tienen en relación con el uso de la fuerza; establecen prelación entre los distintos tipos de armas para su uso según las circunstancias; norman el porte de armas fuera de servicio; etcétera. Es decir, conoce y reconoce que la documentación solicitada tiene incidencia directa en el desarrollo de las actuaciones policiales y, en ese sentido, se trata de información destinada a los propios funcionarios policiales para que puedan realizar su función de acuerdo con las debidas garantías para ellos mismos, para los ciudadanos, así como para su propia efectividad y eficacia.*

*No obstante, como hemos señalado, los límites han de ser aplicados atendiendo al perjuicio derivado del conocimiento de la información que se solicita y al interés superior que pueda existir en el conocimiento de los datos requeridos. Realizado un análisis del posible interés superior en el acceso frente al daño que, a nuestro juicio, podría plausiblemente derivarse del acceso, no se aprecia su existencia por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que permita desplazar el límite invocado. En efecto, aunque las solicitudes de acceso no deben ser motivadas, en este caso sí se hace, lo que permite evaluar la petición y posterior reclamación en aras a ponderar si existe este interés superior; privado en este caso, que permita entregar la información requerida. A nuestro juicio, no existe dicho interés superior, dado que el reclamante justifica la solicitud en la preparación de una tesis doctoral sobre el uso de la fuerza por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Me propongo estudiar la normativa nacional e internacional existente sobre la materia para confrontarla, de una manera objetiva y sistemática, con la práctica de estos cuerpos. No es esta una razón objetiva de calado suficiente que permita enervar la aplicación del límite invocado. El conocimiento de estas*

*normas de funcionamiento interno de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad debe ceñirse a las que actualmente se encuentran disponibles al público en general. En consecuencia, la reclamación debe ser desestimada, al ser de aplicación el límite contenido en el artículo 14.1 e) de la LTAIBG”.*

**Octavo.** - Sin embargo, en la página web de la GVA respecto de estas unidades de la policía consta la siguiente información:

La Policía de la Generalitat fue creada en 1992, en virtud de la Orden Ministerial 9/92, y comenzó su funcionamiento día 1 de febrero de 1993, asumiendo las competencias fijadas en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; Actualmente tiene una dependencia funcional de la Conselleria de Gobernación de la Generalitat y orgánica del Ministerio del Interior a través de la Dirección General del Cuerpo Nacional de Policía dependiente de la Secretaría de Seguridad de Estado.

La Policía de la Generalitat actúa bajo el mando de sus jefes naturales y cumple las órdenes y directrices de las Autoridades competentes de la Generalitat ante las que rinde cuentas de sus actuaciones, y en cuanto a la normativa aplicable a dichas unidades:

- Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad
- Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de protección de seguridad ciudadana
- R.D. 221/1991, de 22 de febrero, por el que se regula la organización de unidades del Cuerpo Nacional de Policía, adscrita a las comunidades autónomas y se establecen las peculiaridades del Régimen Estatuario de su personal
- R.D. 1.089/2000, de 9 de junio, por el que modifica el artículo 8 del R. D. 221/1991
- Orden de 16 de septiembre de 1992, por la que se constituye una unidad del Cuerpo Nacional de Policía y se adscribe a la Comunitat Valenciana

Visto lo cual, si la Generalitat Valenciana hubiera emitido alguna circular u orden de carácter general en relación con lo solicitado por el reclamante, estas deberán ser facilitadas a Don [REDACTED] [REDACTED] salvo que de su contenido pudiera derivarse algún perjuicio para la seguridad pública, o resulte de aplicación cualquier otro límite de los mencionados en los artículos 14 y 15 de la LGTBG.

**Noveno.-** A la vista de lo expuesto entendemos que si bien por una parte hemos visto que la información solicitada por el reclamante ha sido elaborada por el Ministerio del Interior y que por tanto debió haberse dado traslado a la Secretaría de Estado de Seguridad que es el organismo competente para facilitar la información, por otra parte y a la vista de la actuación y competencias de la Policía Autonómica Valenciana también es posible, incluso probable, que se hayan elaborado y emitido directrices de carácter general por parte de las Autoridades Competentes de la Generalitat, entre ellas la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias, con lo cual estas órdenes, circulares o directrices deberían ser facilitadas al reclamante siempre que no se vean afectadas por cualquiera de los límites de los artículos 14 y 15 de la LGTBG y que de su contenido no se derive ningún perjuicio para la seguridad pública. Y de este modo vamos a resolver la cuestión con el doble sentido: desestimando aquellas informaciones cuya competencia reside en el Ministerio del Interior y estimando aquellas otras, si existieran, cuya competencia correspondería ofrecer a la Policía Autonómica Valenciana.

## RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, la Comisión Ejecutiva del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, acuerda

**Primero.** - Desestimar la reclamación presentada por Don [REDACTED] el 16 de septiembre de 2020 por considerar que las instrucciones, circulares y disposiciones administrativas solicitadas son competencia de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio de Interior.

**Segundo.-** No obstante, si existiera alguna instrucción, circular o disposición administrativas de carácter general que hubiera sido emitida por la Policía de la Generalitat Valenciana y no se vea afectada por alguno de los límites de los artículos 14 y 15 de la LGTBG, que se le facilite al reclamante en el plazo máximo de un mes a contar desde la notificación de esta resolución.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con lo establecido en los artículos 10 y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

**EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA, ACCESO  
A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO**

Ricardo García Macho